

**Česká republika**  
**NÁLEZ**  
**Ústavního soudu**

**Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Jiřího Zemánka a soudců Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaje) a Radovana Suchánka o ústavních stížnostech stěžovatele **B. C.**, zastoupeného JUDr. Jiřím Novákem, advokátem, sídlem Sokolská 1788/60, Praha 2 – Nové Město, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2020, č. j. 1 As 71/2020-24, usnesení Městského soudu v Praze ze dne 16. 1. 2020, č. j. 8 A 2/2020-23, rozhodnutí ministra vnitra ze dne 1. 11. 2019, č. j. MV-102659-3/SO-2019, a rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 13. 6. 2019, č. j. VS-4506/835.3/2-2018, spojených s návrhem na zrušení § 26 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky), za účasti **Ministerstva vnitra, Městského soudu v Praze a Nejvyššího správního soudu**, jako účastníků řízení,

t a k t o :

- I. Ústavní stížnost směřující proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 1. 11. 2019, č. j. MV-102659-3/SO-2019, a rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 13. 6. 2019, č. j. VS-4506/835.3/2-2018, se zamítá.**
- II. Ve zbytku se návrhy odmítají.**

O d ů v o d n ě n í :

**I. Průběh předchozího řízení**

1. Dvěma ústavními stížnostmi (ze dne 6. 1. 2020 a 3. 8. 2020, později doplněnými) podanými podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) se stěžovatel domáhal zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí, a to pro porušení čl. 4 odst. 2, čl. 10 odst. 1, čl. 32 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod („Úmluva“).

2. Stěžovatel podle § 64 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), rovněž navrhl, aby Ústavní soud zrušil § 26 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky) [dále jen „zákon o státním občanství“], jelikož má za to, že porušuje čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny.

3. Stěžovatel má v České republice od roku 2003 povolen trvalý pobyt. Na základě jeho žádosti bylo dne 29. 8. 2018 zahájeno řízení ve věci udělení státního občanství České republiky, přičemž v návěti uvedeným rozhodnutím Ministerstva vnitra (dále též „ministerstvo“) byla žádost zamítnuta. Podle § 22 odst. 3 zákona o státním občanství si Ministerstvo vnitra vyžádalo stanoviska Policie České republiky a zpravodajských služeb České republiky (dále též

„bezpečnostní sbory“), která se nestávají součástí spisu, obsahují-li utajované informace (dále jen „stanoviska“). Jelikož ze stanovisek údajně vyplynulo, že stěžovatel ohrožuje bezpečnost státu, jeho svrchovanost a územní celistvost, demokratické základy, životy, zdraví, nebo majetkové hodnoty, nebylo stěžovateli podle ustanovení § 13 odst. 2 zákona o státním občanství požadované občanství uděleno.

4. Stěžovatel v podaném rozkladu uvedl, že si není vědom, že by svým chováním ohrožoval bezpečnost státu nebo jeho svrchovanost apod. Jelikož zamítavé rozhodnutí ministerstva bylo odůvodněno poukazem na utajované informace, namítal též absenci příslušného odůvodnění a nerespektování zákazu libovůle.

5. Rozklad stěžovatele proti výše uvedenému rozhodnutí ministerstva byl zamítnut rozhodnutím ministra vnitra rovněž napadeným v tomto řízení. Ministr vnitra (dále jen „ministr“) vysvětlil, že stanoviska bezpečnostních sborů jsou založena na ověřených poznatcích a že nešlo připustit, aby se stěžovatel, který podle stanovisek ohrožuje bezpečnost státu, mohl seznámit s utajovanými informacemi, neboť by to mělo za následek jejich prozrazení. Ministerstvo postupovalo správně, když postupem podle příslušných ustanovení zákona o státním občanství stěžovatelovu žádost zamítlo, a to včetně stručného odůvodnění rozhodnutí podle § 22 odst. 3 zákona o státním občanství. Ministr uzavřel, že byť nejsou stěžovateli známy konkrétní důvody negativních stanovisek, bylo přiměřeně k okolnostem případu zachováno jeho právo na řádný proces. Tato praxe je podle ministra vnitra běžná např. i v Polské republice nebo Dánském království a stěžovateli umožňuje jednak zjistit alespoň základní důvod zamítnutí žádosti, jednak prostřednictvím rozkladu nepříznivé rozhodnutí přezkoumat. Právě v průběhu řízení o rozkladu jsou přezkoumávány důvody zamítavého rozhodnutí i bez toho, aby je stěžovatel znal. Nadto si ministr vnitra v případě stěžovatele vyžádal aktualizované podklady bezpečnostních sborů a dospěl k závěru, že nebezpečí stále trvá. Nutná omezení procesních práv stěžovatele pak ministr považoval za souladná s ústavním pořádkem, zejména poukazem na nálezy ze dne 11. 10. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 5/16 (N 186/83 SbNU 43; č. 393/2016 Sb.; veškerá judikatura Ústavního soudu je dostupná na <http://nalus.usoud.cz>).

6. Městský soud v Praze („městský soud“) v záhlaví označeným usnesením odmítl žalobu stěžovatele podanou proti právě citovanému rozhodnutí ministra vnitra, což odůvodnil soudní výlukou přezkumu těchto rozhodnutí, založenou ustanovením § 26 zákona o státním občanství, přičemž tuto soudní výlukou akceptoval jako ústavně souladnou i Ústavní soud v nálezu ze dne 2. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 39/17 (č. 212/2019 Sb.).

7. Nejvyšší správní soud shora citovaným rozsudkem zamítl kasační stížnost stěžovatele proti tomuto usnesení městského soudu, když neshledal důvod pro podání návrhu na zrušení ustanovení § 26 zákona o státním občanství, protože o takovém návrhu nedávno Ústavní soud rozhodoval a tento návrh zamítl. V závěru rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl (bod 21), že z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/17 je zjevné, že právě ústavní stížnost podaná přímo proti rozhodnutí o neudělení občanství (resp. rozhodnutí o zamítnutí rozkladu) je v dané věci efektivním prostředkem ochrany, v jehož rámci by měl být proveden kompletní přezkum důvodů pro neudělení občanství plynoucí z utajovaných informací.

## II. Argumentace stěžovatele

8. Stěžovatel v obou ústavních stížnostech namítá zásah do svého ústavně zaručeného práva na řádný proces a na soudní a jinou právní ochranu podle čl. 36 odst. 1, 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Porušen měl být dále čl. 4 odst. 2 Listiny a odvozeně rovněž čl. 10 odst. 1 a čl. 32 odst. 1 Listiny. Stěžovatel tvrdí, že mu v napadeném rozhodnutí ministerstva byla sdělena v podstatě toliko informace, že jeho žádost byla zamítnuta z důvodu ohrožení bezpečnosti státu,

s odkazem na příslušná ustanovení zákona o státním občanství. Ani v rozhodnutí o rozkladu ministr neuvedl žádné skutečnosti, které by věc osvětlovaly a ze kterých by stěžovatel mohl zjistit, jakou měrou a z jakých důvodů představuje bezpečnostní hrozbu. Z napadených rozhodnutí nevyplývá, že by se správní orgány blíže zabývaly stanovisky nebo zkoumaly další podklady. Ministr se v napadeném rozhodnutí nevěnuje stanoviskům v konkrétní věci stěžovatele, pročež nebyla posuzována míra ohrožení bezpečnosti. Nebyl tak dodržen požadavek přiměřenosti a odůvodnění napadených rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná. Stěžovatel nemá možnost „objektivizovat“ informaci, zda skutečně představuje bezpečnostní hrozbu, anebo jde o libovůli správního orgánu.

9. V návrhu na zrušení ustanovení § 26 zákona o státním občanství, spojeném s ústavní stížností, stěžovatel zejména namítá porušení principu dělby moci, kterým se údajně Ústavní soud při posouzení ústavnosti napadeného ustanovení v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/17 nezabýval. Jakkoliv si je stěžovatel vědom i závěrů nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/16, jímž byl § 22 odst. 3 zákona o státním občanství shledán ústavně souladným, nelze podle něj opomenout, že jednotlivec má mít v rámci postulátů plynoucích z práva na soudní ochranu a principu právního státu též právo na odůvodnění rozhodnutí orgánu veřejné moci, aby se mohl seznámit se základem zásahu do jeho právní sféry – rozhodnutí musí být přezkoumatelná. Byť není na udělení státního občanství právní nárok, je na něj podle stěžovatele veřejné subjektivní právo, kterému musí odpovídat i postup prostý libovůle a diskriminace. Stěžovatel nespatřuje důvod k duplicitnímu omezení veřejných subjektivních práv žadatelů o státní občanství, ke kterému však vyloučení soudního přezkumu podle § 26 zákona o státním občanství směřuje, i když sleduje stejný cíl jako § 22 odst. 3 téhož zákona, a nemůže tak projít testem přiměřenosti.

10. Jelikož ani ustanovení § 26 a § 22 odst. 3 zákona o státním občanství neobsahují konkrétní definici žadatelů, jejichž žádosti jsou ze soudního přezkumu vyloučeny, přiklání se stěžovatel k názoru vyslovenému v odlišném stanovisku čtyř soudců k nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/17, že nikoli zákonodárce, nýbrž bezpečnostní sbory fakticky rozhodují o tom, která rozhodnutí (ne)budou podléhat soudnímu přezkumu. Podle judikatury Ústavního soudu však není možné, aby se ochrana základních práv a svobod dostala pod pravomoc moci výkonné. Dále stěžovatel citoval nebo parafrázoval podstatnou část odlišného stanoviska k nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/17; zejména zdůraznil, že případné zneužití zákonem o státním občanství stanovené procedury je soudem neidentifikovatelné, čímž v podstatě dochází k legalizaci svévole, a zvolený způsob je nepřiměřený s ohledem na kýžený účel. K dosažení stanoveného cíle by měl stačit postup podle § 22 odst. 3 zákona o státním občanství bez vyloučení soudního přezkumu. Ústavní soud, podle stěžovatele nešťastnou formulací, v bodu 70 odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/17 konstatoval, že předložení utajovaných informací soudu v případě povolení soudního přezkumu by ohrožovalo zájem na ochraně utajovaných informací, čímž měl deklarovat nedůvěru k soudcům, kteří jako by nemohli vnímat tajnost informací a odpovídající způsob nakládání s nimi. Stěžovatel má též za to, že se Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/17 dostatečně nevypořádal s nálezy odkazovanými v odlišném stanovisku.

### III. Vyjádření účastníků řízení

11. Nejvyšší správní soud uvádí, že vycházel z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/17 a závěry zde vyslovenými byl vázán. Jakkoliv proto považoval kasační námítky týkající se protiústavnosti ustanovení § 26 zákona o státním občanství za příléhavé, s ohledem na závěry Ústavního soudu mu nezbylo, než kasační stížnost zamítnout.

12. Městský soud v Praze se omezil na konstatování, že zcela odkazuje na odůvodnění usnesení, které v této věci vydal.

13. Ministerstvo vnitra sdělilo, že na základě stanovisek vyžádaných v souladu s § 22 odst. 3 zákona o státním občanství byla stěžovatelova žádost zamítnuta, neboť „*ohrožuje bezpečnost státu, jeho svrchovanost a územní celistvost, demokratické základy, životy, zdraví, nebo majetkové hodnoty*“. Tento závěr potvrdil v řízení o rozkladu ministr, který si vyžádal aktualizované podklady od příslušného bezpečnostního sboru, aby mohl posoudit trvání bezpečnostního rizika u stěžovatele. Obsahují-li vyžádaná stanoviska Policie České republiky nebo zpravodajské služby České republiky utajované informace, že žadatel představuje bezpečnostní riziko, v odůvodnění rozhodnutí se pouze uvede, že k zamítnutí žádosti došlo z tohoto důvodu. Ministerstvo vnitra se rovněž plně ztotožňuje s nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/16, na který odkazuje. Jakkoliv není dáno základní právo na nabytí státního občanství, vztahují se na správní rozhodnutí požadavky jeho řádného odůvodnění. V případě ohrožení bezpečnostních zájmů státu však stát musí disponovat příslušnými nástroji a jedním z nich je i oblast ochrany utajovaných informací. Proto jsou z odůvodnění rozhodnutí vyloučeny ty informace, které se týkají bezpečnosti státu, a pouze se obecně uvede, že k zamítnutí žádosti došlo právě z tohoto důvodu. Při samotném hodnocení stanovisek Policie České republiky a zpravodajské služby České republiky je třeba vycházet ze skutečnosti, že právě tyto složky jsou příslušné k zajišťování bezpečnosti a ochrany státu a „*jejich posouzení situace (resp. stanoviska) nemohou být orgánem rozhodujícím ve věci udělení státního občanství České republiky zpochybňována*.“

#### IV. Změna soudce zpravodaje

14. Ústavní stížnost vedená pod sp. zn. III. ÚS 22/20 byla dle rozvrhu práce přidělena soudci Radovanu Suchánkovi jako soudci zpravodaji. S jeho návrhem rozhodnutí se III. senát při projednání věci dne 7. 7. 2020 neztotožnil. Proto byl předsedou senátu postupem podle ustanovení § 55 zákona o Ústavním soudu jako nový soudce zpravodaj určen soudce Vojtěch Šimíček.

#### V. Spojení řízení o ústavních stížnostech

15. Podle ustanovení § 63 zákona o Ústavním soudu ve spojení s § 112 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, může Ústavní soud v zájmu hospodárnosti řízení spojit ke společnému projednání věci, které u něho byly zahájeny a skutkově spolu souvisí nebo se týkají týchž účastníků. Jelikož výše uvedené ústavní stížnosti směřují proti rozhodnutím orgánů veřejné moci vydaným v rámci jediného řízení (byť vedeného před správním orgánem a následně před správními soudy), je dána jejich skutková souvislost. Ústavní soud proto z důvodu hospodárnosti a efektivity řízení dle výše uvedených ustanovení tyto věci usnesením ze dne 18. 8. 2020 spojil ke společnému řízení.

#### VI. Postup v řízení a obsah vyžádaných spisů a dalších podkladů

16. Ústavní soud požádal výzvou ze dne 13. 7. 2020 Ministerstvo vnitra o zaslání úplného správního spisu a další podkladové dokumentace, a to včetně všech stanovisek Policie České republiky a zpravodajských služeb České republiky, ze kterých Ministerstvo vnitra při svém rozhodování vycházelo, resp. která při svém rozhodování zohlednilo. Uvedl v ní, že se seznámil s právním názorem Ministerstva vnitra, uplatněným v řízení před Ústavním soudem vedeném pod sp. zn. IV. ÚS 1233/18, jehož podstatou bylo odmítnutí poskytnout předmětná stanoviska s tím, že k nahlédnutí do nich soudcem Ústavního soudu může dojít výhradně v sídle správního odboru Ministerstva vnitra na adrese náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, a to teprve po předložení

předchozího souhlasu dotčených bezpečnostních sborů. Takovýto výklad však nelze s ohledem na pravomoc Ústavního soudu ve vztahu k orgánům veřejné moci akceptovat.

17. Soudci Ústavního soudu, stejně jako soudci obecných soudů, mají podle § 58 odst. 1 písm. e) zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací, přístup k utajované informaci všech stupňů utajení bez platného osvědčení fyzické osoby a poučení. O okolnosti, zda přístup k utajované informaci nezbytně potřebuje k výkonu své funkce (§ 6 odst. 1, § 11 odst. 1 a § 58 odst. 2 cit. zákona), v případě soudců nerozhoduje orgán moci výkonné, nýbrž samotný soud, který v tomto ohledu nepodléhá souhlasu bezpečnostních složek. Jsou-li ústavní stížností napadená rozhodnutí Ministerstva vnitra, jimiž byla zamítnuta žádost o udělení státního občanství České republiky podle § 22 odst. 3 zákona o státním občanství České republiky z důvodu ohrožení bezpečnosti státu, založena právě (resp. pouze) na v těchto rozhodnutích blíže nespecifikovaných stanoviscích Policie České republiky a zpravodajských služeb České republiky, je skutečný přezkum těchto rozhodnutí Ústavním soudem bez znalosti těchto stanovisek prakticky nemožný, takže je splněna shora zmíněná zákonná podmínka potřeby předmětných informací k výkonu funkce soudce. V této souvislosti Ústavní soud ubezpečil Ministerstvo vnitra, že je dostatečně materiálně, technicky i personálně vybaven k tomu, aby zajistil ochranu utajovaných informací a je si plně vědom rovněž (zejména) ustanovení § 89 odst. 7 a § 133 zákona o ochraně utajovaných informací a významu diskrétnosti v těchto řízeních.

18. Z obsahu vyžádaného správního spisu se podává, že stěžovatel podal dne 30. 8. 2018 ke Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje žádost o udělení státního občanství, kterou odůvodnil tím, že v České republice pobývá již 20 let (od července 1998; trvalý pobyt mu byl udělen v roce 2003) a vnímá ji jako svůj pravý domov, je integrován do české společnosti a občanství Srbské republiky je pouze formální. S českou občankou založil rodinu, vychovává zde dva syny (státní občany České republiky), vlastní dům a pozemkovou parcelu a úspěšně zde podniká. V České republice žije rovněž jeho širší rodina (bratr a bratranec s rodinami), která již byla naturalizována.

19. K této žádosti stěžovatel přiložil:

- vyplněný dotazník k žádosti o udělení státního občanství,
- potvrzení, že není evidován v trestní evidenci v Srbsku,
- výpis z evidence rejstříku trestů fyzických osob, ze které plyne, že nejsou žádné informace o odsouzení stěžovatele v České republice,
- osvědčení o vykonání zkoušky znalosti z českého jazyka, základní znalosti ústavního systému České republiky a základní orientace v kulturně – společenských, zeměpisných a historických realitách České republiky pro účely udělování státního občanství,
- potvrzení zdravotní pojišťovny o tom, že stěžovatel nemá evidován splatný nedoplatek pojistného a penále na veřejném zdravotním pojištění (ani firmy, kde stěžovatel působí),
- potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení o tom, že stěžovatel nemá evidován dluh týkající se pojistného na sociální zabezpečení (ani firem, kde stěžovatel působí),
- potvrzení finančního úřadu o neexistenci daňových nedoplatků stěžovatele (ani firem, kde stěžovatel působí),
- potvrzení celního úřadu o neexistenci nedoplatků stěžovatele (ani firem, kde stěžovatel působí),
- pracovní smlouvy, mzdové listy, výpisy z obchodního rejstříku, z nichž plynou ekonomické aktivity stěžovatele,

- kopie pasu stěžovatele,

- sdělení Magistrátu města Havířov, že stěžovatel v posledních třech letech nebyl oznámen pro přestupky.

Na základě těchto podkladů Krajský úřad Moravskoslezského kraje dne 1. 10. 2018 zaslal Ministerstvu vnitra doporučující stanovisko, neboť ověřil, že stěžovatel splňuje všechny podmínky pro udělení státního občanství.

20. Ministerstvo vnitra však tuto žádost o udělení státního občanství rozhodnutím napadeným nyní projednávanou ústavní stížností s odkazem na ustanovení § 13 odst. 2 zákona o státním občanství zamítlo a následný rozklad zamítl ministr vnitra.

21. Z podkladů, které podléhají příslušnému stupni utajení a se kterými se Ústavní soud podrobně seznámil poté, co je obdržel od ministerstva, se podává, že ministerstvo dne 5. 11. 2018 obdrželo nesouhlasné stanovisko bezpečnostního sboru k žádosti o udělení státního občanství stěžovatele, které však nebylo nijak odůvodněno. Na základě tohoto stanoviska vydalo ministerstvo dne 13. 6. 2019 zamítavé rozhodnutí, které je předmětem přezkumu v rámci řízení o nyní projednávané ústavní stížnosti. Ministr vnitra si následně vyžádal od stejného bezpečnostního sboru podrobné vysvětlení důvodů vydání nesouhlasného stanoviska ke stěžovatelově žádosti a na jeho základě zamítl rozklad stěžovatele.

### VII. Hodnocení splnění podmínek řízení

22. Ústavní soud vždy nejprve zkoumá splnění procesních podmínek řízení. V tomto ohledu konstatuje, že obě ústavní stížnosti byly podány včas, obsahují relevantní ústavněprávní argumentaci a stěžovatel je řádně zastoupen advokátem. Ve vztahu k napadeným rozhodnutím orgánů veřejné moci se jedná o návrh přípustný, protože před jejím podáním stěžovatel vyčerpal všechny procesní prostředky k ochraně svých práv.

23. Jak bude vysvětleno níže, stěžovatel v pořadí první ústavní stížností napadl obě správní rozhodnutí, jelikož si byl vědom soudní výluky obsažené v ustanovení § 26 zákona o státním občanství a na ni navazující judikatury Ústavního soudu. Protože však navrhl rovněž zrušení tohoto zákonného ustanovení, napadl tato rozhodnutí též správní žalobou (resp. kasační stížností) tak, aby bylo zřejmé, že marně vyčerpal všechny prostředky k ochraně svých práv. Proti těmto soudním rozhodnutím brojí ústavní stížnost, podaná v pořadí jako druhá.

24. Ústavní soud dále uvádí, že návrhem na zrušení ustanovení § 26 zákona o státním občanství se poměrně nedávno zabýval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/17, kde byla konstatována jeho ústavní souladnost. Podstata nynějších stěžovatelových námitek, směřujících proti tomuto ustanovení, přitom již byla vypořádána v tomto nálezu. Za situace, kdy se argumentace použitá stěžovatelem obsahově zcela překrývá s námitkami, které Ústavní soud již vypořádal v právě citovaném nedávném nálezu, proto požadovanému postoupení věci plénu Ústavního soudu brání tzv. překážka věci nálezem rozhodnuté (*rei iudicatae*) podle § 35 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, a jde tak v tomto rozsahu o návrh nepřípustný [§ 43 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 43 odst. 1 písm. e) cit. zákona].

### VIII. Posouzení důvodnosti ústavních stížností

25. Ústavní soud se nejprve zabýval v pořadí druhou ústavní stížností, která požaduje zrušení obou rozhodnutí správních soudů.

26. K tomu Ústavní soud uvádí, že obě tato rozhodnutí vycházejí z kogentní dikce § 26 zákona o státním občanství, který vylučuje soudní přezkum těchto správních rozhodnutí.

Za situace, kdy Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/17 dovedl ústavní konformitu této soudní výluky, neměly správní soudy v intencích čl. 95 odst. 1 Ústavy jinou možnost než správní žalobu stěžovatele odmítnout, resp. zamítnout jeho následnou kasační stížnost. Z ústavněprávního hlediska jim proto nelze nic vytknout a k tvrzenému porušení čl. 36 odst. 1 nebo 2 Listiny tedy nedošlo.

27. Tuto ústavní stížnost, vázán právním názorem obsaženým v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/17, proto Ústavní soud musel odmítnout jako zjevně neopodstatněnou podle ustanovení § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

28. Ústavní soud tedy mohl v dalším věcně přezkoumat pouze obě v záhlaví označená správní rozhodnutí.

29. Podle čl. 36 odst. 1 Listiny platí, že „[k]aždý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.“

30. Ústavní soud vychází z toho, že z právě citovaného článku neplyne, že by se zde uváděný požadavek „stanoveného postupu“ vztahoval pouze k ochraně ústavně zaručených základních práv nebo svobod (obdobně viz POSPÍŠIL, I. in: WAGNEROVÁ/ŠIMÍČEK/LANGÁŠEK/POSPÍŠIL Listina základních práv a svobod – komentář. Wolters Kluwer ČR, 2012, str. 733: „Nelze však tvrdit, že spravedlivý proces míří pouze k ochraně ústavně zaručených práv.“). Pro tento závěr svědčí přinejmenším gramatická dikce tohoto článku (je použit pojem „právo“, nikoliv „základní právo“), argument kontextuální (následující odstavec důsledně odlišuje zkrácení na „právech“, kdy je zaručena soudní ochrana, přičemž však „nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny“: samotný ústavodárce tedy ve stejném článku odlišuje dvě kategorie práv – „běžná“ a základní, chráněná přímo Listinou) a konečně argument principem právního státu, kdy již z principu vázanosti státní moci zákonem (čl. 2 odst. 2 Listiny) plyne nezbytnost zákonné regulace a náležité kontroly uplatňování práv.

31. Podle čl. 36 odst. 2 Listiny platí právo každého obrátit se na soud s návrhem na přezkum rozhodnutí orgánu veřejné správy, „*nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.*“ Jakkoliv proto Listina připouští možnost soudní výluky přezkumu rozhodnutí orgánu veřejné správy, je tato výluka ústavně nepřípustná v případě rozhodnutí týkajících se základních práv. Již z povahy věci se však čl. 36 odst. 2 Listiny netýká práva na soudní a jinou právní ochranu podle odst. 1 stejného článku, a to především proto, že by se toto právo „zacyklilo“: ústavně akceptovaná soudní výluka by se (současně!) stala ústavně nepřípustnou. Nedává tedy rozumný smysl, aby právo na soudní a jinou právní ochranu ve vztahu k přezkumu jakéhokoliv rozhodnutí orgánu veřejné správy bylo vykládáno jako ústavně zaručené základní právo *per se*, jelikož v tomto případě by zákonná výluka soudního přezkumu těchto rozhodnutí nemohla nastat v žádném případě, což by ale odporovalo výslovnému znění Listiny.

32. Současně však platí, že právo na jinou právní ochranu představuje jeden ze základních atributů právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy). V podmínkách právního státu totiž platí, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví (čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny), zatímco jedinec může činit vše, co není zákonem zakázáno a nesmí být nucen činit, co zákon neukládá (čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny). Ústavní soud proto ve své setrvalé judikatuře vychází z primátu jednotlivce před státem a z toho, že se státní moc nesmí dopouštět libovůle, která by se mohla projevat i ve zřetelně neomezeném a nijak efektivně nekontrolovatelném rozhodování orgánu veřejné moci o právech jednotlivce. Dílčí závěr, plynoucí ze shora provedeného výkladu čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny, je proto ten, že ani okolnost, že se nejedná o rozhodnutí orgánů veřejné správy přímo se týkajících základních práv a svobod podle Listiny a je proto ústavně

akceptovatelná soudní výluka těchto rozhodnutí, ještě neznamená, že by se na toto rozhodování orgánů veřejné správy nevztahovaly elementární požadavky plynoucí ze zásad právního státu.

33. Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/17 uvedl, že není dáno základní právo na udělení státního občanství (body 60 – 61; podle § 12 zákona o státním občanství platí, že „[n]a udělení státního občanství České republiky není právní nárok.“) a je proto přípustné omezení v podobě výlučky ze soudního přezkumu takových rozhodnutí, jejichž soudní přezkum, resp. předložení utajovaných informací soudu, by takový zájem ohrožovalo (bod 70). Ve stejném nálezu Ústavní soud potvrdil závěry judikatury Nejvyššího správního soudu, podle které „se rozhodování o udělení státního občanství dotýká veřejných subjektivních práv - o podané žádosti proto musí být rozhodnuto s vyloučením libovůle, diskriminace apod. Uvedené však není případem, kdy se podle čl. 36 odst. 2 Listiny rozhodnutí týká základních práv“ (bod 62). Jakkoliv tedy plénum Ústavního soudu dospělo k závěru, že na udělení státního občanství neexistuje subjektivní základní právo a zákonná výlučka soudního přezkumu je proto ústavně souladná, neplyne z tohoto závěru, že by existovala formální či faktická soudní výlučka přezkumu negativních správních rozhodnutí prováděného samotným Ústavním soudem v řízení o ústavní stížnosti. Jinak řečeno, z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/17 nelze dovodit, že by (kromě akceptace ústavnosti výlučky přezkumu ve správním soudnictví) rozhodnutí, kterými se zamítá žádost o udělení státního občanství, nebyla věcně přezkoumatelná Ústavním soudem. Pravomoc Ústavního soudu rozhodovat o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod je totiž zakotvena přímo v čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, z čehož plyne, že tuto pravomoc nelze zákonem omezit. Otázka, zda se v konkrétním případě jedná o zásah do ústavně zaručených základních práv a svobod, je pak otázkou hodnocení splnění podmínek řízení a důvodnosti (resp. opodstatněnosti) podané ústavní stížnosti, nikoliv možného institucionálního omezení přístupu k Ústavnímu soudu.

34. Z předchozího závěru o přezkoumatelnosti rozhodnutí orgánů veřejné správy Ústavním soudem i v případě, kdy se toto rozhodnutí přímo netýká základních práv a svobod podle Listiny, plyne další nutný závěr. Pokud totiž nemá být tento přezkum čistě formální a v konečném důsledku i zcela neefektivní a neúčelný, je nezbytné, aby Ústavní soud přezkoumal všechny skutečnosti, na kterých svoje rozhodnutí založil správní orgán, a to včetně těch, které podléhají utajení. V opačném případě (tzn. bez znalosti všech podkladů, ze kterých ministerstvo ve svém rozhodování vycházelo) by nastala protismyslná situace, kdy na straně jedné má Ústavní soud v rámci řízení o ústavní stížnosti poskytnout efektivní ochranu proti tvrzenému porušení práv stěžovatele, nicméně současně jsou odůvodnění přezkoumávaných rozhodnutí redukována na citaci zákonného ustanovení, podle kterého byla žádost zamítnuta, přičemž by nebylo ani zřejmé, (1.) zda vůbec mělo Ministerstvo vnitra k dispozici předmětné stanovisko/a bezpečnostních sborů, a pokud ano, (2.) které z nich, (3.) na jakých bezpečnostních rizicích je založeno (resp. jsou založena), a (4.) zda závěry učiněné ministerstvem jsou natolik dostatečně, racionálně a logicky opřeny o tato bezpečnostní rizika, že to odůvodňuje zamítnutí žádosti.

35. Jak uvedl Evropský soud pro lidská práva v rozsudku ze dne 12. 2. 2009 *Nolan a K. proti Rusku* (č. 2512/04, zejm. bod 71; věcně se však tento případ týkal zbavení svobody v tranzitním prostoru mezinárodního letiště), minimálním standardem, který zaručuje právo na účinný opravný prostředek, je přístup nezávislého orgánu příslušného k přezkoumání důvodů rozhodnutí a relevantních důkazů k utajovaným materiálům tak, aby mohl konat, nemá-li takové rozhodnutí odůvodněný základ ve faktech anebo odhaluje výklad pojmu „národní bezpečnost“, který je nezákonný, v rozporu se zdravým rozumem anebo svévolný. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/16 proto také Ústavní soud uvedl, že v případech, kdy je reálná obava, že by zpřístupnění konkrétních důvodů nevyhovění žádosti mohlo ohrozit bezpečnost státu či třetích osob, nebudou žadateli o státní občanství sdělovány. Podobně Evropský soud pro lidská práva



v rozsudku velkého senátu *Regner proti České republice* ze dne 19. 9. 2017 (stížnost č. 35289/11) uvedl, že z pohledu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, tj. jak z pohledu práva na spravedlivý proces obecně, tak z pohledu práva na rovnost zbraní, není zpřístupnění všech relevantních důkazů absolutním právem, pokud zde existují převažující zájmy na ochraně národní bezpečnosti, případně další zájmy, které je třeba vyvažovat oproti právům účastníka řízení.

36. Jak uvedl Nejvyšší správní soud (v případě zrušení platnosti osvědčení fyzické osoby pro příslušný stupeň utajení), „protože mezi oběma protichůdnými legitimními zájmy je nutno najít rovnováhu, musí mít soud v rámci soudního přezkumu přístup ke všem informacím, na základě nichž bylo rozhodnuto v bezpečnostním řízení. Jen tak může být zajištěna účinná soudní kontrola. Soud je zde ve zvýšené míře než při „běžném“ soudním řízení, v němž účastník má k dispozici stejné informace jako soud, garantem práva na spravedlivý proces, což vyžaduje i zvýšenou aktivitu soudu vůči postupu veřejné správy. Za splnění těchto podmínek pak může být přístup k informacím v nezbytných případech odepřen účastníkům řízení či dalším na řízení participujícím osobám (zástupcům účastníků, zúčastněným osobám aj.). Ostatně právě proto mají také soudci podle ust. § 58 odst. 1 písm. e) a odst. 2 zákona o ochraně utajovaných informací přístup k utajovaným informacím všech stupňů utajení bez platného osvědčení ode dne jmenování do funkce po dobu jejího výkonu a v rozsahu nezbytném pro její výkon. Soudní kontrola, které nemůže být za žádných okolností odepřen přístup k informacím relevantním pro výsledek bezpečnostního řízení, tak může v míře ještě dostačující zajistit vyloučení libovůle u zpravodajských služeb a NBÚ při zachování utajení té nezbytné části informací relevantních pro bezpečnostní řízení, jejichž poskytnutí účastníkům řízení by bylo v rozporu s veřejným zájmem na jejich utajení. Neměl-li by však soud k takovým informacím přístup, o účinnou soudní kontrolu by se nejednalo, což by bylo nutno považovat za protiústavní stav. Soud by totiž byl v takovém případě ve skutkové rovině „slepý“, musel by se spolehnout pouze na správnost názoru zpravodajských služeb a přezkoumával by pouze procesní námitky“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As 31/2011-101; www.nssoud.cz).

37. V nyní projednávaném případě nastala situace, kdy stěžovatel uplatňoval svoje právo na udělení státního občanství, a to přinejmenším v tom smyslu, že předložil všechny požadované podklady a měl za to, že splnil všechny zákonem stanovené podmínky pro to, aby mu mohlo být uděleno státní občanství. Ministr k tomu v odůvodnění napadeného rozhodnutí mimo jiné citoval též rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. 1. 1999 *Karassev a rodina proti Finsku* (č. 31414/96), ve kterém je uvedeno, že právo na udělení státního občanství není zaručeno Úmluvou ani jejími protokoly. Ústavní soud ovšem dodává, že ve stejném rozhodnutí je také konstatováno, že Evropský soud pro lidská práva nevyklučuje, že svévolné odmítnutí státního občanství může za určitých okolností vyvolat zásah do čl. 8 Úmluvy z důvodu dopadu takového odmítnutí na soukromý život jednotlivce. [„The Court does not exclude that an arbitrary denial of a citizenship might in certain circumstances raise an issue under Article 8 of the Convention because of the impact of such a denial on the private life of the individual. Therefore it is necessary to examine whether the Finnish decisions disclose such arbitrariness or have such consequences as might raise issues under Article 8 of the Convention.“ Podobně viz také rozsudek velkého senátu ze dne 23. 1. 2002 *Slivenko a další proti Lotyšsku* (č. 48321/99)]. Jak je již vyloženo shora, přestože neexistuje základní právo na udělení státního občanství, zůstává stěžovateli v podmínkách právního státu zachováno ústavní právo žádat, aby správní orgán v řízení ve věcech udělení státního občanství České republiky jednal *stanoveným postupem*, v jehož rámci mu bude zaručena jiná právní ochrana podle čl. 36 odst. 1 Listiny při plném respektování principů právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy).

38. Lapidárně vyjádřeno, byť v případě řízení o podané žádosti o udělení státního občanství neexistuje základní právo na jeho nabytí („*právo na výsledek*“), plyne z čl. 36 odst. 1 Listiny základní právo na to, aby proces domáhání se práva každého probíhal způsobem, který je zákonný, korektní, rozumný, předvídatelný a přezkoumatelný („*právo na respektování stanoveného postupu*“). Pojistkou, která má zaručit zmíněné atributy za situace, kdy zákonodárce vyloučil přezkum negativních rozhodnutí obecnými soudy a Ústavní soud tuto soudní výlukou akceptoval jako ústavně souladnou, samotný Ústavní soud v řízení o ústavní stížnosti.

39. S ohledem na shora uvedené je proto Ústavní soud povinen přezkoumat dodržení „*stanoveného postupu*“ Ministerstva vnitra v řízení ve věcech udělení státního občanství České republiky, což s sebou přináší též nutnost posouzení toho, zda informace obsažené ve stanovisku jsou svojí povahou způsobilé odůvodnit vydání negativního rozhodnutí. Toto posouzení se odehrává při plném respektování vzájemného vztahu mezi zájmem na vyloučení libovůle ze strany správního orgánu na straně jedné a současně na utajení informací potřebných k ochraně veřejného zájmu na straně druhé.

40. Z principu separace jednotlivých mocí rovněž plyne, že efektivní soudní kontrola rozhodnutí orgánů veřejné správy nemá být založena na apriorní důvěře, nýbrž právě naopak na nedůvěře, byť plně respektující presumpci správnosti správních rozhodnutí. Proto je také nepřijatelné, aby bylo negativní rozhodnutí Ministerstva vnitra (resp. rozhodnutí o rozkladu) odůvodněno pouze odkazem na stanovisko Policie České republiky nebo některé zpravodajské služby České republiky a současně by bez dalšího platil právní názor obsažený ve vyjádření k ústavní stížnosti, kde ministerstvo uvedlo, že „*jejich posouzení situace (resp. stanoviska) nemohou být orgánem rozhodujícím ve věci udělení státního občanství České republiky zpochybňována*.“ Ústavní soud nepopírá, že v případě zjištění některého z důvodů, obsažených v ustanovení § 13 odst. 2 zákona o státním občanství, skutečně nelze žadateli státní občanství udělit a v odůvodnění rozhodnutí se pouze uvede, že k zamítnutí žádosti došlo z důvodu ohrožení bezpečnosti státu (§ 22 odst. 3 cit. zákona). Současně však platí, že o zamítnutí žádosti o udělení státního občanství nerozhoduje bezpečnostní sbor, nýbrž samotné ministerstvo, a je proto jeho nezadatelným oprávněním i povinností přezkoumat, zda důvody, uváděné ve stanovisku bezpečnostního sboru, jsou relevantní, přesvědčivé, dostatečně odůvodněné a zda jsou ve svém souhrnu a při respektování principu vyloučení libovůle způsobilé odůvodnit negativní rozhodnutí.

41. Za správný právní názor proto považuje Ústavní soud odůvodnění napadeného rozhodnutí ministra, kde je uvedeno, že „*stanoviska bezpečnostních sborů nejsou závaznými stanovisky podle § 149 odst. 1 správního řádu. Ministr vnitra je v rámci řízení o rozkladu přezkoumává ve vazbě na konkrétní situaci osoby žádající o státní občanství ČR, požadavky zákona o státním občanství, správního řádu a dalších dotčených právních předpisů, jakož i s přihlédnutím k judikatuře vnitrostátních a mezinárodních soudů*.“ Na jiném místě (str. 5) je uvedeno, že ministerstvo i ministr v rámci správního uvážení zohlední a následně i promítnou do výroku rozhodnutí „*principu proporcionality jako zásadu, podle které by mělo být správním orgánem I. stupně i ministrem vnitra postupováno v případech, kdy je k žádosti o udělení státního občanství doloženo bezpečnostním sborem negativní státobezpečnostní stanovisko*.“

42. V nyní posuzované věci však Ústavní soud porušení čl. 36 odst. 1 Listiny Ústavní soud nezjistil. Poté, co se podrobně seznámil s obsahem správního spisu a utajovaným stanoviskem bezpečnostního sboru (a nebyl tak ve vztahu ke skutkové rovině „slepý“ v právě naznačeném smyslu), totiž nelze ministerstvu nic podstatného vytknout.

43. Ministerstvo si podle ustanovení § 22 odst. 3 zákona o státním občanství vyžádalo k žádosti stěžovatele stanoviska bezpečnostních sborů a respektovalo jejich nesouhlasný závěr.

K následnému rozkladu si ministr vnitra vyžádal podrobné stanovisko, se kterým se seznámil rovněž Ústavní soud, a v závěru ministra obsaženému v napadeném rozhodnutí, že stěžovateli nelze udělit občanství, protože představuje bezpečnostní riziko vymezené v ustanovení § 13 odst. 2 zákona o státním občanství, neshledal žádný znak libovůle, diskriminace, disproporce nebo porušení některého jiného atributu právního státu. Stanovisko bezpečnostního sboru, ze kterého ministr vycházel, je totiž poměrně podrobné, přesvědčivé, jeho závěry plně odůvodňují rozhodnutí o neudělení státního občanství stěžovateli a Ústavní soud tak nezjistil, že by v daném případě došlo k protiústavní libovůli odporující základním atributům právního státu tak, jak bylo popsáno dříve.

44. Lze tak učinit závěr, že základní právo stěžovatele podle čl. 36 odst. 1 Listiny porušeno nebylo, jelikož stěžovateli se dostalo možnosti domáhat se stanoveným postupem svého práva u jiného orgánu. V tomto postupu, který Ústavní soud přezkoumal, přitom nebylo zjištěno žádné pochybení, které by dosahovalo ústavněprávní intenzity.

45. Rovněž další stěžovatelem namítaná základní práva nejsou případná, jelikož k *přímému* dotčení práva na zachování lidské důstojnosti, osobní cti, dobré pověsti a ochrany jména podle čl. 10 odst. 1 a ochrany rodičovství a rodiny podle čl. 32 odst. 1 Listiny v důsledku napadených rozhodnutí nedošlo, neboť se jimi postavení z hlediska citovaných práv stěžovatele nijak nezhoršilo (srov. k tomu také odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/17). Platí přitom, že stěžovatel musí být jednáním orgánu veřejné moci na svých základních právech zasažen „*osobně, aktuálně a bezprostředně*“ („*selbst, gegenwärtig, unmittelbar*“, srov. např. SACHS, M. *Verfassungsprozessrecht*. 4. vyd., Tübingen: Mohr Siebeck, 2016, str. 155). Nic takového však v nyní posuzované věci splněno nebylo a stěžovatel to ostatně ani netvrdí. K čl. 6 odst. 1 Úmluvy pak zbývá dodat, že řízení o žádosti o udělení státního občanství svojí povahou nespadá pod řízení o občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti trestního obvinění, jak je upraveno *ratio materiae* v tomto článku. Čl. 4 odst. 2 Listiny pak není vůbec základním právem nebo svobodou, které by bylo chráněno v řízení o ústavní stížnosti.

46. Proto Ústavní soud tuto část ústavní stížnosti zamítl jako nedůvodnou.

### IX. Závěr

47. Ze všech shora uvedených důvodů Ústavní soud zamítl ústavní stížnost směřující proti rozhodnutím Ministerstva vnitra a ministra vnitra, a současně odmítl návrh na zrušení ustanovení § 26 zákona o státním občanství a na zrušení obou napadených rozhodnutí správních soudů.

***P o u č e n í : Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat (§ 54 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).***

V Brně dne 29. září 2020

Jiří Zemánek  
předseda senátu

**Odlíšné stanovisko soudce Radovana Suchánka  
k odůvodnění nálezu sp. zn. III. ÚS 22/20**

Souhlasím s výrokem nálezu, přestože za přílehavější v dané věci považuji odmítnutí také první ústavní stížnosti, brojící proti rozhodnutím ministra vnitra a Ministerstva vnitra, pro zjevnou neopodstatněnost, jak jsem jako původní soudce zpravodaj navrhl.

Pro posouzení věci – a tudíž i pro odůvodnění nálezu – je totiž určující, že stěžovatel ústavní stížností cílí primárně na zrušení § 26 zákona o státním občanství, jenž byl nálezem sp. zn. Pl. ÚS 39/17 shledán ústavně souladným, jak si také stěžovatel uvědomuje, když s jeho právními závěry vyslovuje nesouhlas. Snaží se přitom navodit dojem, že uplatňuje novou argumentaci, jež by měla vést k přehodnocení závěrů vyslovených v nálezu. Proto také uvádí, že „*jsou to nejen separátní vota, ale také argumentace většiny pléna v nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 39/17, která vede stěžovatele k podání této ústavní stížnosti*“, že „*námítka neústavnosti § 26 zákona o státním občanství ... tvoří podstatu této ústavní stížnosti*“ a jen jaksi na okraj dodává, že „*aby bylo formálním náležitostí učiněno za dost, stěžovatel touto ústavní stížností brojí proti rozhodnutí ministra vnitra (...) ve spojení s rozhodnutím Ministerstva vnitra*“ (body 7, 10 a 11 první ústavní stížnosti). Zcela tak obrací optiku ústavněprávního přezkumu, když předmětem (první) ústavní stížnosti činí prvotně ustanovení zákona, ačkoli návrh na jeho zrušení je návrhem akcesorickým (§ 74 zákona o Ústavním soudu), jenž byl dnešním nálezem správně odmítnut jako nepřipustný pro překážku *rei iudicatae* (bod 24).

Tento postup stěžovatele je na jednu stranu pochopitelný, neboť napadená rozhodnutí jsou přímým důsledkem jednoznačných zákonných ustanovení, tj. § 22 odst. 3 a § 26 zákona o státním občanství. Jelikož ovšem v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/17 v návaznosti na nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/16 Ústavní soud shledal předmětné omezení práva na soudní ochranu v nedávné době ústavně konformním, a to zejména pro přiměřenost částečného upřednostnění závažného veřejného zájmu na bezpečnosti státu (což je okolnost mající význam ve stěžovatelově věci), pak na záměr stěžovatele dosáhnout cestou ústavní stížnosti revize závěrů těchto plenárních nálezů měl senát v odůvodnění svého rozhodnutí výslovně reagovat, což se však nestalo.

Všechny stěžovatelovy námítky proti napadeným rozhodnutím jsou totiž následkem příslušné právní úpravy zákona o státním občanství. Namítá-li stěžovatel zásah do svých ústavně zaručených základních práv rozhodnutími ministra a ministerstva proto, že mu nebyly sděleny konkrétní důvody, pro které má představovat bezpečnostní riziko státu, bylo na všechny tyto námítky, byť převážně s odkazem na zákon o státním občanství, náležitě reagováno již v napadených rozhodnutích. Zejména v rozhodnutí ministra o rozkladu bylo podrobně a srozumitelně odůvodněno, že sám zákon stanoví, že tyto konkrétní informace se pro jejich utajení žadateli nesdělují, pročež ani podkladová stanoviska nejsou součástí obsahu spisu.

Dnešní nálezu (bod 16) ostatně sám poukazuje na řízení vedené pod sp. zn. IV. ÚS 1233/18, v němž byla ve skutkově i právně obdobné věci ústavní stížnost odmítnuta usnesením ze dne 11. 9. 2018 pro její zjevnou neopodstatněnost, a to přesto, že IV. senát k výzvě soudce zpravodaje k předložení stanovisek Policie České republiky a zpravodajských služeb obdržel „negativní“ vyjádření ministerstva, jehož obsah se v nálezu zmiňuje. Tehdy ovšem rozhodující senát – jak z jeho usnesení patrně – důvod ke zkoumání existence, natožpak obsahu stanovisek Policie ČR a zpravodajských služeb nakonec neshledal, neboť požadavek na přezkoumání důvodů, které vedly správní orgány k zamítnutí žádosti o udělení státního občanství a rozkladu

proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně „staví Ústavní soud do role další instance správního řízení či obecného soudu – takové postavení s žádném případě Ústavní soud nemá“.

V tehdejší věci přitom IV. senát jednomyslně konstatoval: „V posuzované věci je podstatné, že ministerstvo vyžádalo stanoviska policie a zpravodajských služeb a jejich závěry o existenci bezpečnostního rizika promítlo do konečného rozhodnutí. Jelikož jde o informace utajované, nejsou součástí správního spisu, nejsou poskytovány žadatelům k nahlédnutí ani blíže specifikovány v meritorním rozhodnutí (viz § 22 odst. 3 zákona o státním občanství). Ústavní konformitu této úpravy potvrdil Ústavní soud v nálezu ze dne 11. 10. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 5/16, ve kterém zároveň zdůraznil, že správní orgány musí postupovat proporcionálně a rozlišovat jednotlivé stupně bezpečnostních rizik.

Hlavní břímě posuzování existence bezpečnostního rizika ve vztahu k (ne)udělení státního občanství leží na bedrech ministerstva. Případná pochybení je možné zhojit v řízení o rozkladu, v rámci kterého rozkladová komise a následně ministr vnitra přezkoumají znovu důvody vedoucí k zamítnutí žádosti o udělení státního občanství. S ohledem na uvedené proto nelze v případě stěžovatelů dospět k závěru o porušení práva na spravedlivý proces, zákazu diskriminace ani zásady rovnosti. Stěžovatelům bylo umožněno ve správním řízení využít procesní práva, správní orgán si vyžádal stanoviska policie a zpravodajských služeb, rozhodnutí jsou odůvodněna ústavně konformním způsobem, byla vydána v rámci zákonné kompetence a stěžovatelům bylo umožněno podat rozklad, o kterém ministr řádně rozhodl.

Je nutné zdůraznit, že stát má nezadatelné právo rozhodnout, zda určité osobě státní občanství udělí či nikoli; na udělení není právní nárok (viz § 12 zákona o státním občanství). Dospělo-li ministerstvo k závěru, že stěžovatelé představují bezpečnostní riziko pro Českou republiku v takové míře, že jim státní občanství udělit nelze, postupovalo tak zcela souladně s § 13 odst. 2 zákona o státním občanství.“

Tak je tomu nepochybně i v nynější věci. V nastíněném procesním „terénu“ a na argumentačním pozadí posuzované věci proto není vůbec zapotřebí, aby nyní senát ve svém rozhodnutí formuloval dalekosáhlé právní závěry, nadto v polemice nikoli s napadenými rozhodnutími, ale pouze s nepřesnými či nesprávnými vyjádřeními ministerstva, jež byla navíc zčásti učiněna v již skončeném řízení o jiné ústavní stížnosti (body 16, 17, 40).

Přestože se tedy shodují s těmi částmi odůvodnění, jež dovozují – v řízení ovšem nikým nezpochybňovanou – pravomoc Ústavního soudu rozhodovat o ústavních stížnostech proti rozhodnutím ministerstva a ministra o žádostech o udělení státního občanství (bod 33), tj. i o těch, která jsou vydávána na základě stanovisek Policie ČR a zpravodajských služeb ČR obsahujících utajované informace, nelze podle mého názoru ztráct ze zřetele, že v řízení o ústavní stížnosti Ústavní soud poskytuje ochranu pouze ústavně zaručeným základním právům, a nikoli též „běžným“ veřejným subjektivním právům plynoucím z obyčejných zákonů. Tomu však odporuje odůvodnění dnešního nálezu tím, když staví na „závěru o přezkoumatelnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy Ústavním soudem i v případě, kdy se toto rozhodnutí přímo netýká základních práv a svobod podle Listiny“, z něhož pak dovozuje, že „je nezbytné, aby Ústavní soud přezkoumal všechny skutečnosti, na kterých svoje rozhodnutí založil správní orgán, a to včetně těch, které podléhají utajení“ (bod 34), resp. „též nutnost posouzení toho, zda informace obsažené ve stanovisku jsou svojí povahou způsobilé odůvodnit vydání negativního rozhodnutí“ (bod 39). Mám za to, že nezbytnost či nutnost věcného přezkoumávání těchto skutečností a informací z ústavního pořádku ani ze zákona o Ústavním soudu nevyplývá.

Vyvozuje-li nálezný závěr, že stěžovatel má „ústavní právo žádat, aby správní orgán v řízení ve věcech udělení státního občanství České republiky jednal stanoveným postupem“ (bod 37), pak

je třeba konstatovat, že již z napadených rozhodnutí, zejména z podrobného odůvodnění rozhodnutí ministra o rozkladu – a nikoli teprve z utajovaných stanovisek bezpečnostních sborů – se *prima facie* podává, že stěžovatelovo „právo na respektování stanoveného postupu“ (bod 38) nijak neutrpělo a že o svévolné odmítnutí udělení státního občanství ve smyslu požadavků plynoucích z nálezem citované judikatury Evropského soudu pro lidská práva nešlo.

Přítom dnešní nález nebere plně na zřetel právní názor vyslovený v nález sp. zn. Pl. ÚS 39/17, v němž si Ústavní soud položil otázku, „zda může rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení státního občanství zasáhnout do některého základního práva či svobody garantovaných Listinou, resp. ústavním pořádkem“ (bod 60), na niž odpověděl takto: „Z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že v případech, kdy státoobčanský vztah nevzniká *ex lege*, ale na základě rozhodnutí příslušného orgánu státu, má stát svrchované právo rozhodnout, zda určité osobě občanství udělí, a pokud tak neučiní, neporušuje tím žádná základní práva. Jinak řečeno, není žádného základního práva, které by suverénní stát mohl v takovém případě porušit tím, že cizinci státní občanství svým rozhodnutím neudělí (nález ze dne 11. 10. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 5/16, usnesení ze dne 8. 3. 2000 sp. zn. IV. ÚS 586/99 nebo usnesení ze dne 17. 5. 2007 sp. zn. II. ÚS 624/06)“ [bod 61]. Přesto ani postup podle § 23 zákona o Ústavním soudu zvažován nebyl.

Konečně podává-li se z odůvodnění nálezu, že Ústavní soud je vždy „povinen přezkoumat dodržení „stanoveného postupu“ Ministerstva vnitra v řízení ve věcech udělení státního občanství“ (bod 39), tj. včetně obsahu stanovisek bezpečnostních sborů obsahujících utajované informace, a být tak jakousi „pojistkou“ (bod 38), není od věci připomenout, že Ústavní soud dosud nerozhodl o návrhu bývalé Veřejné ochránkyně práv (sp. zn. Pl. ÚS 19/19) na určení rozsahu kompetencí státních orgánů, v němž se domáhá výroku, že „je při šetření ... na základě § 1 odst. 1 a 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, příslušná k výkonu kontroly nad postupem Ministerstva vnitra při rozhodování o zamítnutí žádosti o udělení státního občanství České republiky z důvodu ohrožení bezpečnosti státu podle § 22 odst. 3 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů, proto je oprávněna seznamovat se v plném rozsahu se všemi podklady vydaných rozhodnutí, včetně stanovisek Policie České republiky a zpravodajských služeb České republiky poskytnutých Ministerstvu vnitra pro účely správního řízení, jež mohou obsahovat utajované informace, a hodnotit postup Ministerstva vnitra z hlediska kritérií podle § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.“

V Brně dne 29. září 2020

Radovan Suchánek